Uzasadnienie

1. Przyczyny i cel wydania projektowanej ustawy

Instytucje sołectwa i sołtysa funkcjonują na polskiej wsi od wieków i stanowią charakterystyczny składnik zorganizowanego życia osiadłego społeczności wiejskich. Sołtysi pełnią też doniosłą rolę w społecznym życiu wsi – są nie tylko reprezentantami sołectwa, lecz także inicjatorami przedsięwzięć służących społeczności wiejskiej. Cieszą się w swoim środowisku autorytetem i społecznym uznaniem. Zarazem w wielu gminach istnieją inne jednostki pomocnicze – w szczególności dzielnice i osiedla – które również mają istotne znaczenie dla funkcjonowania wspólnot lokalnych.

Istotą wnoszonego projektu ustawy jest wzmocnienie samodzielności jednostek pomocniczych gmin (sołectw, dzielnic, osiedli) i urealnienie ich praw do zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz do rozporządza dochodami z tego źródła, a ponadto – uhonorowanie, niewynagradzanego w inny sposób, wysiłku sołtysów wkładanego w pełnienie ich funkcji.

Dla zapewnienia spójności systemu prawnego, przewiduje się dokonanie zmian w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.).

2. Istniejący stan prawny

W obecnym stanie prawnym, u.s.g. nie precyzuje kwestii istotnych z punktu widzenia funkcjonowania jednostek pomocniczych gmin (sołectw, dzielnic, osiedli), co negatywnie wpływa na rozwój wspólnot lokalnych i powoduje, że hamowany jest rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto część uregulowań w praktyce nie funkcjonuje. W szczególności chodzi tu o uprawnienie jednostek pomocniczych do zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z niego. Problemy praktyczne i konflikty rodzi też brak regulacji przesłanek ważności zebrań wiejskich (w sołectwach) i ogólnych zebrań mieszkańców (w osiedlach). Ze względu na fakultatywność obowiązującej regulacji, większość gmin nie reguluje też w żaden sposób kwestii diet i zwrotu kosztów przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych. Dodatkowo zaangażowanie w życie społeczności lokalnych, przez pełnienie – często wieloletnie – funkcji sołtysów, mimo zgłaszanych od lat postulatów, wciąż pozostaje niedocenione.

3. Projektowany stan prawny

Wzmocnienie samodzielności i urealnienie praw jednostek pomocniczych gmin (art. 1 pkt 1, pkt 2 lit. b tiret drugie i pkt 6)

Ponad trzydziestoletnie doświadczenie samorządu terytorialnego w Polsce dowodzi, że społeczności lokalne są chętne i zdolne do realizacji wielu ważkich, oddolnych inicjatyw bezpośrednio przekładających się na jakość życia jednostek. Pozostawienie części środków publicznych w dyspozycji jednostek pomocniczych gmin może mieć tylko pozytywne skutki w tym zakresie. Co oczywiste, środki te pozostawałyby mieniem komunalnym, więc dysponowanie nimi podlegałoby wszystkim regułom, znanym samorządom od lat, byłoby też odpowiednio nadzorowane i kontrolowane.

W reakcji na sygnalizowane problemy z korzystaniem przez jednostki pomocnicze gmin (sołectwa, dzielnice, osiedla) z ustawowego prawa (art. 48 ust. 1 u.s.g.) do zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz do rozporządza dochodami z tego źródła, przewiduje się tworzenie przez gminy – na wniosek jednostek pomocniczych – subkont (art. 1 pkt 1 – art. 5 ust. 5 u.s.g.). Jest to zagadnienie całkowicie odrębne od regulowanego ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (ogólnogminnym, dzielonym na poszczególne sołectwa /według określonego algorytmu/, z którego wydatki są częściowo zwracane gminom przez budżet państwa).

Tworząc subkonta, gminy pozostałyby samodzielne i – w sposób dostosowany do warunków miejscowych – decydowałyby też o uzupełnieniu statutów jednostek pomocniczych o regulację sposobu, warunków, trybu i osób uprawnionych do dysponowania środkami pieniężnymi tam zgromadzonymi (art. 1 pkt 2 lit. b tiret drugie – art. 35 ust. 3 pkt 4a u.s.g.).

Ponadto przewiduje się, że – w odniesieniu do darowizn, spadków, zapisów i środków pochodzących z ofiarności publicznej – stroną (odpowiednio obdarowaną lub spadkobierczynią, beneficjentem zbiórki) pozostawałby gmina, ale – o ile taka byłaby wola darczyńcy / spadkodawcy (albo określony cel zbiórki) – musiałaby ona przekazać środki pieniężne na subkonto jednostki pomocniczej. Gmina musiałaby również zapewnić takiej jednostce korzystanie oraz rozporządzanie dochodami z rzeczy będących przedmiotem darowizny, spadku albo zapisu (art. 1 pkt 6 – art. 45 ust. 3 u.s.g.).

Gdyby jednostka pomocnicza uznała za słuszną rezygnację z subkonta, zgromadzone środki trafiałyby na rachunek gminy, a w wypadku sołectwa – na fundusz sołecki (dzielony pomiędzy wszystkie sołectwa w gminie; art. 1 pkt 1 – art. 5 ust. 6 u.s.g.).

Brak obowiązku konsultowania niektórych zmian statutu jednostki pomocniczej oraz zawarcie w nim dodatkowych postanowień (art. 1 pkt 2 lit. a i lit. b tiret pierwsze projektu)

W obecnym stanie prawnym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (art. 35 ust. 1 u.s.g.). Tym samym również każda zmiana statutu musi być z nimi konsultowana. Należy mieć jednak na uwadze, że organem uchwałodawczym jest w sołectwie zebranie wiejskie, a w dzielnicy/osiedlu ‒ rada. I skoro te ciała (złożone z ogółu mieszkańców albo go reprezentujące) wnioskują o zmianę statutu jednostki pomocniczej, to prowadzenie konsultacji nie jest celowe (art. 1 pkt 2 lit. a). Decyzja o uwzględnieniu albo nieuwzględnieniu wniosku należeć będzie niezmiennie do gminy. Regulacja ta ma to również znaczenie w kontekście proponowanych w projekcie zmian w zakresie zawartości statutu jednostki pomocniczej (art. 1 pkt 2 lit. b tiret pierwsze).

W reakcji na sygnalizowane konflikty w społecznościach lokalnych, zobowiązuje się gminy do zawarcia w statutach jednostek pomocniczych postanowień określających przesłanki ważności ogólnych zebrań mieszkańców (w osiedlach) oraz zebrań wiejskich (w sołectwach). Pozostawia się jednak gminom swobodę kształtowania tych regulacji, zależnie od warunków miejscowych (art. 1 pkt 2 lit. b. tiret pierwsze – art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.). Zarazem – wobec całokształtu istniejących regulacji ustawowych i utartej praktyki – nie jest konieczne regulowanie przesłanek ważności posiedzeń rad dzielnic i rad osiedli.

Świadczenie dla sołtysów (art. 1 pkt 3 projektu)

Projekt przewiduje przyznanie sołtysom miesięcznego świadczenia pieniężnego w wysokości determinowanej wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę. Sołtys, który pracował na rzecz lokalnej społeczności przez jedną pełną kadencję, otrzymywałby 10% minimalnego wynagrodzenia za pracę (obecnie 349 zł, od lipca br. 360 zł), a gdyby pełnił funkcję dłużej, otrzymywałby za kolejne pełne kadencje po 3% tego wynagrodzenia (obecnie po 104,70 zł, od lipca br. – po 108 zł), ale łącznie nie więcej niż 19 % (obecnie maksymalne świadczenie wyniosłoby więc 663,10 zł, od lipca br. – 684 zł). Kwoty te rosłyby wraz ze wzrostem płacy minimalnej, utrzymując – przynajmniej w przybliżeniu – swoją realną wartość (art. 1 pkt 3 – art. 36a ust. 1 u.s.g.).

Świadczenie to, byłoby wyrazem docenienia – często wieloletniego – zaangażowania i pracy sołtysa na rzecz społeczności lokalnej. Należy podkreślić, że funkcja ta nie tylko nie jest w żaden sposób wynagradzana, lecz także wiąże się z reguły z ponoszeniem kosztów (mimo prawnej możliwości, sołtysi co do zasady nie otrzymują diet ani zwrotu kosztów). Stąd tego rodzaju gratyfikacja jest w pełni uzasadniona. Świadczenie przysługiwałoby po ukończeniu – odpowiednio w odniesieniu do kobiet i mężczyzn – 60 i 65 lat życia, czyli „wieku emerytalnego”. W większości wypadków uzupełniałoby więc świadczenie emerytalne, poprawiając ekonomiczną sytuację sołtysów, choć podkreślić należy, że jego przyznawanie nie byłoby zależne od „przejścia na emeryturę”, a jedynie od osiągnięcia ustawowo określonego wieku (i pełnienia funkcji sołtysa przez co najmniej jedną pełną kadencję).

Świadczenie byłoby finansowanie z budżetu państwa (z części ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, obejmującej m.in. ubezpieczenie społeczne rolników) za pośrednictwem funduszu emerytalno-rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS), z którego wypłatę świadczeń gwarantuje Państwo (art. 76 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników art. 1 pkt 3 – art. 36a ust. 4 u.s.g.). Wypłaty świadczeń dokonywałaby KRUS, dysponująca pełnym zapleczem organizacyjno-technicznym oraz pełnymi danymi zdecydowanej większości sołtysów, ponieważ wypłaca (albo będzie wypłacać) im emerytury. Dla uproszczenia całości systemu, nielicznym zapewne sołtysom, pobierającym (obecnie albo w przyszłości) emerytury z ZUS albo z Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA, świadczenie również wypłacałaby KRUS. Dla zmniejszenia liczby wypłat, świadczenia byłyby wypłacane wraz z emeryturami, albo – w odniesieniu do osób nie pobierających ich (w ogóle albo z KRUS) – do 15 dnia miesiąca.

Świadczenie byłoby przyznawane na – możliwie najprostszy formalnie – wniosek sołtysa, który osiągnął ustawowo określony wiek, decyzję wydawałby wójt, a postępowanie regulowałaby ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (art. 1 pkt 3 – art. 36b ust. 1, 2 i 10 u.s.g.). Minimalizuje to zarówno wysiłek po stronie wnioskodawcy, jak i angażowanie zasobów administracyjnych. Ponieważ gminy dysponują dokumentacją sołectw i sołtysów, ci ostatni musieliby – co do zasady – tylko wskazać okres albo okresy pełnienia funkcji bez dokumentowania. Dopiero, gdyby gmina nie mogła – na podstawie posiadanej dokumentacji – potwierdzić faktu i okresu (okresów) pełnienia funkcji sołtysa, musiałby on przedstawić odpowiednie dokumenty. W razie ich braku natomiast, wystarczające byłoby przedstawienie – składanych pod odpowiedzialnością karną – oświadczeń trzech świadków, w tym jednego, który pełnił funkcje publiczne lub był zatrudniony w urzędzie gminy. Takie rozwiązanie przewiduje już obecnie ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, w odniesieniu do potwierdzania bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych (art. 1 pkt 3 – art. 36b ust. 3–9 u.s.g.).

Zastępowanie sołtysa w pracach rady gminy (art. 1 pkt 4 projektu)

Zgodnie z art. 37a u.s.g., przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej (zarządu) może uczestniczyć w pracach rady gminy (na zasadach określonych w statucie gminy), choć bez prawa udziału w głosowaniu. O sesji rady gminy musi być każdorazowo zawiadamiany tak, jak radni. W doktrynie i praktyce samorządowej uznaje się, że pojęcie „przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej” obejmuje również sołtysa (organ wykonawczy jednoosobowy).

Ze względu na możliwe zdarzenia losowe albo zróżnicowane kompetencje potrzebne do udziału w pracach rady gminy nad poszczególnymi analizowanymi zagadnieniami, przewiduje się umożliwienie przewodniczącym (sołtysom) upoważniania innych osób do udziału w pracach rad gmin. Proponuje się tu jednak ograniczenie kręgu osób potencjalnie upoważnianych do tych zaangażowanych w funkcjonowanie jednostki pomocniczej, czyli członków rad sołeckich (wspomagających sołtysów) albo członków zarządów i rad dzielnic (osiedli). Należy mieć tu na uwadze, że organy uchwałodawcze dzielnic (osiedli) liczą nie więcej niż 21 osób, gdy zebrania wiejskie (w sołectwach) są – z reguły – dużo liczniejsze.

Obowiązek uregulowania zasad przysługiwania diet lub zwrotu kosztów (art. 1 pkt 5 projektu)

Projekt przewiduje, że – w miejsce obowiązującej obecnie możliwości – rada gminy byłaby zobowiązana do ustanowienia zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej przysługiwałaby dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej. W poszanowaniu samorządności, kształt rozwiązań, w tym określenie wysokości diet i limitu zwracanych kosztów z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych, pozostawia się poszczególnym gminom. Gminy decydowałaby też, czy owi przewodniczący mieliby otrzymywać i dietę, i zwrot kosztów, czy też tylko jedno (i które) z tych świadczeń, bo w obecnym stanie prawnym gmina wprawdzie w ogóle nie musi regulować tej kwestii, ale jeśli już to czyni, to musi zapewnić oba świadczenia kumulatywnie.

Prawo występowania z inicjatywą lokalną (art. 2)

Projekt odpowiada na postulaty wzmocnienia roli sołectw przez umożliwienie im występowania z inicjatywami lokalnymi. Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. W myśl art. 19b tej ustawy, w ramach takiej inicjatywy mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego mogą – bezpośrednio albo za pośrednictwem organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 tej ustawy – złożyć wniosek o realizację zadania publicznego. Projekt uzupełnia więc katalog podmiotów uprawnionych do pośredniczenia między mieszkańcami a jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie występowania z inicjatywami lokalnymi, obok sołectw uwzględniając również inne jednostki pomocnicze gmin. Projekt eliminuje też niedoskonałości redakcyjne i interpunkcyjne obowiązującej regulacji.

Vacatio legis

Co do zasady przewiduje się wejście w życie ustawy w standardowym terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Niemniej – ze względu na konieczność różnorakich przygotowań do jej poprawnego funkcjonowania w przestrzeni prawnej – znaczna cześć regulacji powinna wchodzić w życie w terminach późniejszych, co dotyczy w szczególności:

1) subkont dla jednostek pomocniczych gmin, które powinny funkcjonować od początku roku budżetowego – a więc od 1 stycznia 2024 r. (i do tego czasu powinno być gotowe oprzyrządowanie formalne; art. 3 pkt 1 – art. 1 pkt 1, pkt 2 lit. b tiret drugie i pkt 6 projektu);

2) przygotowania gmin do prowadzenia postępowań, a ministra właściwego do spraw rozwoju wsi i KRUS – do wypłaty świadczeń dla sołtysów, co powinno być możliwe od początku drugiego miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia (na przygotowania  
‒ zależnie od daty ogłoszenia ‒ byłoby więc od minimum 30 do 60 dni; art. 3 pkt 3 – art. 1 pkt 3 projektu);

3) uregulowania przez gminy zasad przyznawania diet lub zwrotu kosztów podróży przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych – co również powinno obowiązywać od 1 stycznia 2024 r. (art. 3 pkt 1 – art. 1 pkt 5 projektu);

4) uzupełnienia statutów jednostek pomocniczych o postanowienia dotyczące przesłanek ważności ogólnych zebrań mieszkańców albo zebrań wiejskich – w terminie półrocznym od dnia ogłoszenia (art. 3 pkt 2 – art. 1 pkt 2 lit. b tiret pierwsze).

4. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.